

13.6.2016

STM/877/2016

Jakelussa mainituille

SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖN TOIMINTAKERTOMUSKANNANOTTO RAHA-AUTOMAATTIYHDISTYKSEN AVUSTUSTOIMINNAN TOIMINTAVUODESTA 2015 SEKÄ TULOSSOPIMUSKAUDELTA 2012 - 2015

Sosiaali- ja terveysministeriö (STM) antaa valtion talousarvioasetuksen (1243/1992) 66 i §:n edellyttämän toimintakertomuskannanottonsa Raha-automaattiyhdistyksen (RAY) toiminnasta vuodelta 2015 sekä tulosohejauskaudelta 2012 - 2015 ja niistä toimenpiteistä, joihin Raha-automaattiyhdistyksen toimittamat tulossopimuksen seurantaraportti ja valvontakertomus vuodelta 2015 sekä muut selvitykset antavat aihetta.

1. Yleisarvio ja valmistelu

Raha-automaattiyhdistys on toteuttanut arpajaislain nojalla ja ministeriön sekä RAY:n tulostavoitteita koskevan sopimuksen mukaisesti tehtäväkseen annettua pelitoiminnan tuotosta jaettavien **avustusmäärärahojen valmistelua ja avustusten käytön valvontaa vuonna 2015 hyvin (arvosana 4)**. (Arviointias-teikko 5 - 1; 5 = erinomainen tulos, 4 = hyvä tulos, 3 = tyydyttävä tulos, 2 = välttävä tulos, 1 = heikko tulos). Avustusten suuntaamisessa RAY on onnistunut ministeriön asettamien tavoitteiden mukaisesti sekä kehittänyt toimintaansa monella eri osa-alueella. Erityisen hyvin sisäisen kehittämistyön vaikutuksia on havaittavissa RAY:n avustusosaston seurannan ja valvonnan osalta. Toimintaa on kehitetty kautta linjan systemaattisempaan ja objektiivisempaan suuntaan. Lisäksi avustustoiminnan ohjelmallisuutta on painotettu aikaisempaa enemmän ministeriön toivomuksen mukaisesti. RAY:n avustusosasto osallistui myös vuonna 2015 esimerkillisesti vireillä olevaan rahapeliyhteisöjen fuusion (RAY, Veikkaus, Fintoto) valmisteluun.

Koko tulossopimuskaudella RAY on onnistunut toiminnassaan hyvin (arvosana 4).

Kannanotto on valmisteltu sosiaali- ja terveysministeriön sisäisessä valmistelu-ryhmässä sekä hallinto- ja suunnitteluosaston johtoryhmässä. Kannanotto on käsitelty ministeriön virkamiesjohtoryhmässä, esitelty hallinnonalan kehittä-mispäivillä 2.6.2016 ja Raha-automaattiyhdistys on antanut siitä palautteen. Sosiaali- ja terveysministeri on tehnyt päätöksen kannanotosta kansliapäällikön esittelystä.

2. Tulossopimuksen toteutuminen

2.1. Arvio yhteiskunnallisen vaikuttavuuden toteutumisesta

Sosiaali- ja terveysministeriön strategia ”Sosiaalisesti kestävä Suomi ” määrit-teli hallinnonalan kolme päälinjausta:

- hyvinvoinnille vahva perusta,
- kaikille mahdollisuus hyvinvointiin sekä
- elinympäristö tukemaan terveyttä ja turvallisuutta.



Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan strategisten tavoitteiden toteutuminen ja vaikuttavuus on arvioitu Valtiovarainministeriölle annetussa hallinnonalan tuloksellisuuskertomuksessa hyväksi (asteikko: erinomainen, hyvä, tyydyttävä, välttävä).

RAY on vaikuttanut erityisesti sosiaali- ja terveysalan järjestöjen toimintaedellytysten luomiseen. Järjestöjen työllä vahvistetaan normaalin arkielämän, yhteisöllisyyden ja osallisuuden toteutumista, ehkäistään terveyttä ja sosiaalista hyvinvointia uhkaavia ongelmia ja tuetaan ihmisiä vaikeissa tilanteissa.

STM on tulossopimuksessa korostanut avustustoiminnan ohjelmallisuuden kehittämistä ja avustusohjelmien lisäämistä. Ohjelmien osalta on toivottu, että RAY keskittyisi tiettyihin ongelmiin siten, että tietyt ajankohtaiset avustukset olisivat kulloinkin keskiössä.

Myönnettyjen raha-automaattiavustusten eräänä painopisteenä on ikääntyneiden hyväksi tehtävä työ. RAY käynnisti vuonna 2012 ”Eloisa ikä” -avustusohjelman. Avustusohjelman lähtökohtana ovat ikäihmisten omat voimavarat, vahvuudet, elämäkokemus ja näkemys omasta arjesta. Ohjelma jatkui vuonna 2015.

Lisäksi RAY:n lasten ja perheiden avustusohjelma ”Emma & Elias” jatkui. Ohjelman avulla halutaan löytää, vahvistaa ja monipuolistaa järjestöille soveltuvia toimintatapoja lasten ja heidän perheidensä terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseksi. Ohjelmassa keskitytään yläkouluikäisten ja sitä nuorempien lasten turvallisen kasvun ja kehityksen turvaamiseen.

Päätös alle 29-vuotiaille nuorille suunnatusta ”Paikka auki” -avustusohjelmasta tehtiin vuonna 2013. Avustusohjelman tavoitteena on löytää uusia toimintamalleja nuorten työelämävalmiuksien vahvistamiseksi sekä mahdollistaa työelämän ulkopuolella olevien nuorten palkkaamisen terveyttä ja sosiaalista hyvinvointia edistävien järjestöjen yleishyödyllisiin toimintoihin. Avustusohjelma jatkui vuonna 2015.

Taloustilanteen ollessa haastava niin yhteiskunnallisesti kuin globaalistikin avustusohjelmien painotukset voivat olla melko erilaiset verrattuna taloudellisesti parempien aikojen ohjelmapainotuksiin. Ministeriö katsoo, että RAY:n nuoriin aikuisiin suuntautuva avustusohjelma on hyvä esimerkki painotusten ja resurssien optimaalisesta suuntaamisesta taloustilanteen mukaisesti.

2.2. Arvio toiminnallisen tulostavoitteiden toteutumisesta

Ministeriön arvion mukaan RAY onnistui vuonna 2015 toteuttamaan hyvin perustehtävänsä. Toiminnallinen tehokkuus oli pitkälti samaa tasoa kuin vuonna 2014. Avustustoiminnan tulosten seurannan, arvioinnin ja seurantatiedon yhteiskunnallinen hyödyntämisen kehittämisessä edettiin kuitenkin joiltakin osin asetettuja tavoitteita hitaammin.

Eräs RAY:n kehittämistyötä hidastanut seikka koko tulossopimuskaudella (2012 - 2015) on ollut uuden asianhallintajärjestelmän käyttöönoton viivästyminen. Uuden järjestelmän käyttöönottoon tähtäävä projekti on ollut käynnissä jo vuodesta 2010 alkaen. Kehittämistyö jouduttiin kertaalleen jo keskeyttämään



yhden palveluntuottajan kanssa vuonna 2012 järjestelmässä havaittujen ongelmallisuuden vuoksi ja työ jouduttiin aloittamaan käytännössä täysin alusta. Vuonna 2013 asianhallintajärjestelmän kilpailutus käynnistettiin uudelleen ja vuonna 2014 saatiin valittua uusi palveluntuottaja. Ministeriö kuitenkin katsoo, että vuonna 2015 RAY:n uuden asianhallintajärjestelmän käyttöönotto eteni kokonaisuudessaan hyvin ja suunnitellusti.

Uuden asianhallintajärjestelmän käyttöönotto on STM:n mielestä ollut tärkeää erityisesti siitä syystä, että RAY:n kanssa asiasta käytyjen neuvottelujen perusteella yhteisenä tahtotilana olisi raha-automaattiprosessin kehittäminen siten, että kalenterivuoden aikana olisi useampia avustusten jakoja, sillä se mahdollistaisi nykyistä tarvittaessa huomattavasti nopeamman reagoimisen uusiin, mahdollisiin avustustarpeisiin. Tällä hetkellä raha-automaattivastukset myönnetään kerran vuodessa. STM katsoo, että vastuu uuden asianhallintajärjestelmän kehittämisen viivästyttämisestä on osittain myös RAY:llä. Vuoden 2015 aikana järjestelmän kehittäminen kuitenkin eteni tavoiteltuun suuntaan. Ministeriö katsoo, että RAY onnistui uuden asianhallintajärjestelmän kehittämistyössä kuluneen vuoden aikana hyvin.

RAY:n seurannan kehittäminen on kokonaisuudessaan edennyt hyvin. RAY keräsi vuonna 2015 järjestöiltä järjestelmällisesti tietoja mm. avustusten käyttöön ja niillä saavutettuihin aikaansaannoksiin liittyen. Jaettavissa olevien avustusten rajallisuuden vuoksi olisi tärkeää, että toiminnan laatua ja aikaansaannoksia pystyttäisiin mahdollisuuksien mukaan mittaamaan myös numeerisessa muodossa. STM katsoo, että RAY:n tuloksellisuus- ja vaikutusselvityksellä tavoitellaan kokonaan uutta näkökulmaa raha-automaattivastusteiseen toimintaan.

Ministeriön mielestä RAY voisi hyödyntää keräämiään seurantatietoja huomattavasti laajemminkin. STM katsoo, että seuranta tulisi kytkeä entistä voimakkaammin osaksi valmistelua ja päätöksentekoa. Mikäli seurantatiedot esimerkiksi osoittavat, etteivät järjestön aikaansaannokset vastaa lainkaan sille asetettuja tavoitteita, tulisi niitä painottaa ohjeellista avustussuunnitelmaa enemmän. Seurantatietojen ilmoittaminen on järjestöille kohtuullisen aikaa vievä vaihe, toisaalta niiden analysoiminenkin kuluttaa avustusosaston henkilötyövuosia. Tietojen hyödyntämisen ohella RAY:n sisällä tulisi ministeriön mielestä pohtia tietokannan avaamisen mahdollisuuksia myös laajemmalle yleisölle, kuten tieteilisiin tarkoituksiin.

Seurantatietojen hyödyntämistä tulisi ministeriön mielestä hyödyntää nykyistä enemmän avustusvalmistelussa. Lisäksi olisi hyvä, jos järjestelmää voitaisiin hyödyntää esimerkiksi ajantasaisen järjestökentän tilannekuvan saamiseksi sekä muihin vastaaviin soveltaviin käyttötarkoituksiin.

RAY on raportoinut ministeriölle vuoden 2015 tekemästä kyselystä järjestötoimijoille. Kyselyn tulosten perusteella RAY:n avustusosasto on saanut kyselyn parhaat arvioinnit siitä, että se on kannustanut järjestöjä innovatiivisiin hankkeisiin (vastausten keskiarvo 4,18 asteikolla 1 - 5). Toiseksi parhaat arvioinnit RAY:n avustusosasto sai siitä, että järjestöt pitivät RAY:tä helposti lähestyttävänä (keskiarvo 4,09 asteikolla 1 - 5). Ministeriö katsoo, että nämä ovat tärkeitä osa-alueita. Innovatiivisuus voi parhaimmillaan tehostaa työtä merkit-



tävästi, mutta kuitenkin niin, että se kohdistuisi viime kädessä perustehtävien toteuttamiseen.

Toisaalta huonoimmat arvioinnit RAY:n avustusosasto on saanut kohdasta ”RAY kohtelee järjestöjä tasapuolisesti” (keskiarvo 3,7 asteikolla 1 - 5) ja toiseksi huonoimmat pisteet kohdasta ”RAY osallistuu aktiivisesti yhteiskunnalliseen keskusteluun (keskiarvo 3,72 asteikolla 1 - 5). Ministeriön mielestä erilaisten järjestöjen (mm. paikalliset-, alueelliset- ja valtakunnalliset järjestöt) tasapuolinen kohtelu on hyvin tärkeää. Lisäksi laajempaan yhteiskunnalliseen keskusteluun osallistuminen on myös tärkeää, vaikka se voikin joskus merkitä myös omalta mukavuusalueelta poistumista. On nähtävä, että jälkimmäisetkin arviot ovat arviointiasteikon mukaan lähellä arvosanaa ”melko hyvä”. Kuitenkin kyselyn tuloksista välittyy kuva siitä, että näissä kahdessa osa-alueessa saattaisi olla järjestöjen mielestä RAY:n avustusosaston osalta parannettavaakin.

Kaiken kaikkiaan ministeriö katsoo, että RAY:n avustusosasto saavutti sille asetetut tavoitteet vuonna 2015 hyvin.

Lyhyt arvio koko tulossopimuskaudesta

Koko tulossopimuskautta tarkastellessa nousee päällimmäisenä esiin uuden asianhallintajärjestelmän vaihtelevasti edennyt kehittämistyö. Kauden alussa asianhallintajärjestelmän kehittämistyö oli vastatuulella ja työ jouduttiin kertaalleen keskeyttämään. Kuitenkin kauden loppua kohti työ eteni sängen nopeasti ja uusi järjestelmä oli valmis käyttöönotettavaksi vaihteittain ja RAY:n ilmoituksen mukaan täysin valmis vuoden 2016 alussa.

Kaiken kaikkiaan ministeriö katsoo, että tietojärjestelmien kehittämishankkeet on resurssoitava siten, että niiden aiheuttama työmäärä otetaan jo etukäteen huomioon mahdollisimman realistisesti. Lopputulos vaikuttaa kuitenkin ministeriön mielestä hyvältä ja toimivalta ratkaisulta.

Tulossopimuskauden aikana ohjelmallisuus lisääntyi ja käynnistettiin uusia avustusoajelmia. Lisäksi seuranta- ja valvontatoiminnot kehittyivät selvästi. Järjestöjen aikaansaannoksia ja tuloksellisuutta alettiin mitata uudella tavalla. Toisaalta, ministeriön mielestä järjestöiltä kerättäviä tietoja voitaisiin hyödyntää merkittävästi nykyistä enemmänkin mm. valmistelutyössä. Tietoja kerättäessä olisi myös tärkeää muistaa se, että niiden järjestöille aiheuttama lisähallinnointi merkitsee toisaalta myös sitä, että niihin käytettävät työtunnit ovat suurella todennäköisyydellä vastavuoroisesti pois käytännön auttamistyöstä.

Tarkastellen koko tulossopimuskautta voidaan todeta esim. lausuntomenettelyn nopeutuneen merkittävästi. STM:n RAY:ltä pyytämät lausunnot on viime aikoina käsitelty ja toimitettu nopeasti. Toisaalta, eräs tavoite, mikä ei ole täysin toteutunut, on sitomattoman määrärahan osuus ko. vuoden jaettavissa olevista avustuksista.

On myös huomionarviosta, että fuusiovalmistelun käynnistyttyä osa RAY:n avustusosaston resursseista on suunnattu organisaatiomuutoksen valmistelutyöhön. Ministeriön mielestä RAY osallistui vahvalla työpanoksella fuusiovalmisteluun vuonna 2015.



3. Valtiotalouden tarkastusviraston ja muiden tarkastusten huomiot

RAY:n avustusosastoon ei kohdistunut vuonna 2015 valtiontalouden tarkastusviraston tarkastusta eikä muitakaan ulkoisia tarkastuksia.

4. Toimenpiteet

4.1. Raha-automaattiyhdistykselle ehdotetut toimenpiteet

Ministeriö toivoo RAY:n osallistuvan peliyhteisöjen fuusion jatkovalmisteluun ja täytäntöönpanoon jatkossakin aktiivisesti ja paneutuvalla työotteella. Varautuminen fuusioon tulisi huomioida eri osa-alueilla etupainotteisesti, siten, että esimerkiksi RAY:n avustusosaston mahdollisissa rekrytointitilanteissa tulisi selvittää ministeriön tahtotila. Pitkiä ja laajakantoisia sitoutumisia tulisi lähtökohtaisesti välttää.

RAY on osallistunut sekä sisäministeriön lakihankkeeseen että STM:n perustamiin työryhmiin. Muutoksen myötä on oletettavaa, että mahdolliset henkilövaihdokset saattavat aiheuttaa haasteita mm. tiedonkululle, mutta jatkuvuuden varmistamiseksi mahdolliset henkilövaihdokset, organisaatiomuutokset tms. tulisi pyrkiä toteuttamaan siten, että ne aiheuttaisivat mahdollisimman vähän vahinkoa avustusprosessille. RAY:n avustusosaston tulisikin ministeriön mielestä kiinnittää vuonna 2016 erityistä huomiota riskienhallintaan.

Lisäksi ministeriö toivoo, että RAY:n keräämiä seurannan havaintoja hyödynnettäisiin mahdollisimman tehokkaasti avustusvalmistelussa. Avustuksia koskevien tietojen toimittaminen RAY:n avustusosastolle on ministeriön järjestökentältä saaman palautteen mukaan järjestöille työlästä ja aikaavievää, joten olisi suotavaa, että kyseisiä tietoja hyödynnettäisiin mahdollisimman tehokkaasti. Mikäli taas tietojen hyödyntäminen ei suoraan onnistu, tulisi ministeriön mielestä harkita vakavasti järjestöiltä edellytettävän raportoinnin keventämistä.

4.2. Sosiaali- ja terveysministeriön toimenpiteet

Rahapeliyhteisöjen (RAY, Veikkaus, Fintoto) fuusiosta tehtiin linjaus vuonna 2015. STM osallistui vuonna 2015 sisäministeriön työryhmän työskentelyyn esiselvityshankkeessa alkuvuodesta sekä rahapelihaittojen ehkäisyn näkökulmasta että tuotonjaon vastuuhenkilöiden toimesta. Suomalaisen rahapelijärjestelmän monopoleja on perusteltu ennen kaikkea sillä, että monopolimallissa valtiovalta huolehtii rahapelihaittojen ehkäisystä siinä tehokkaimmin. Sisäministeriön esiselvityshankkeessa esitettiin kolmen monopolin rahapelitoimintojen fuusioimista yhdeksi rahapeliyhtiöksi. Keväällä 2015 nimitetty uusi hallitus vahvisti rahapelifuusion jatkovalmistelun käynnistämisen ja syksyllä 2015 käynnistettiin arpajaislain osittaisuudistuksen valmistelu sisäministeriössä. Sosiaali- ja terveysministeriö on mukana lakihankkeessa niin rahapelihaittojen ehkäisemisen kuin tuotonjaon osalta. Työryhmän toimikausi jatkuu vuoden 2016 loppuun saakka ja hallituksen esitys olisi tarkoitus antaa syksyllä 2016.

Syksyllä 2015 perustettiin myös RAY:n avustustoiminnon uudelleenorganisointia valmisteleva ohjausryhmä. Ohjausryhmä tavoitteena on valmistella avustusosaston uudelleenorganisointi rahapelifuusion myötä. Tarkoituksena on, että RAY:n avustusosaston henkilöstö siirtyisi 1.1.2017 alkaen sosiaali- ja ter-



veysministeriön yhteyteen perustettavaan erillisyyksikköön. Ohjausryhmän lisäksi perustettiin fuusiota valmistelevaan kaksi alatyöryhmää: henkilöstöryhmä sekä talous-ICT-ryhmä. Työryhmien työ jatkuu vuoden 2016 loppuun asti.

STM:n johdolla valmistellaan myös kaksi uutta valtioneuvoston asetusta liittyen rahapelifuusiovalmisteluun vuoden 2016 aikana. Asetusluonnoksia on valmisteltu yhteistyössä RAY:n avustusosaston kanssa. Siirryttäessä vuonna 2017 soveltamaan avustusten myöntämisessä valtionavustuslakia tarvitaan sitä täsmentävä menettelytapa-asetus. Lisäksi on käynnistetty valmistelutyö avustusioiden neuvottelukunnasta annettavan valtioneuvoston asetuksen esittelemiseksi. Keväällä 2016 molemmat asetuseronnokset lähetettiin laajalle lausunto-kerrokselle.

Rahapelifuusion valmistelutyön lisäksi ministeriö jatkaa vuoropuhelua järjestöjen sekä RAY:n kanssa kolmannen sektorin ja julkisen järjestelmän roolin ja tehtävien selkiyttämiseksi. Ministeriö linjaa strategiansa mukaisia ohjelma- ja toimenpidekokonaisuuksia, joihin RAY osallistuu.

STM pyrkii tiedottamisella, viestinnällä ja informoinnilla omalta osaltaan lisäämään järjestöjen tietoisuutta raha-automaattiavustuksista. Ministeriö seuraa tiiviisti avustustoiminnan tuloksellisuuden arviointia sekä pohtii rahoituksen tarkoituksenmukaisempaa suuntaamista yhdessä RAY:n ja järjestöjen kanssa. Kehittämistoimenpiteiden seurannasta sovitaan ministeriön ja RAY:n välisissä säännöllisissä ohjaus- ja valvontatapaamisissa.

STM:n johdolla arvioidaan sitomattoman määrärahan osuus suhteessa järjestöpolitiikkaan. Avustusten vaikuttavuuteen kiinnitetään aikaisempaa enemmän huomiota ministeriön näkökulmasta tarkasteltuna.

Sosiaali- ja terveysministeriö kehittää edelleen tulosoajasta sekä tulossopimusten sähköistä valmistelua ja raportointia.

Helsingissä 13.6.2016

Sosiaali- ja terveysministeri



Hanna Mäntylä

Kansliapäällikkö



Päivi Sillanaukee

JAKELU

Raha-automaattiyhdistys
Ministeriön osastot
Tulossopimusten valmisteluryhmien puheenjohtajat ja sihteeri

TIEDOKSI

Valtiovarainministeriö
Valtiontalouden tarkastusvirasto
Valtiokonttori (Netra)
Peruspalveluministeri
Tarkastuspäällikkö

